

---

This is the **published version** of the bachelor thesis:

Domínguez González, Judith; Pérez Francesch, Joan Lluís dir. Estado de alarma, Covid-19 y afectación de los derechos fundamentales. 2021. 59 pag. (949 Grau en Dret)

---

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/247458>

under the terms of the  license

# **ESTADO DE ALARMA, COVID-19 Y AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**



**Trabajo de Fin de Grado**

Presentado por: **Judith Domínguez González**

Dirigido por: **Joan Lluís Pérez Francesch**

**Grado en Derecho**

**Curso 2020-2021**

**10 de mayo de 2021**

## ÍNDICE

---

<b>Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>Abreviaturas.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ¿Qué es un Estado de Alarma?.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Antecedentes del estado de alarma en España .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Análisis del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Conflicto derivado de la declaración del estado de alarma por la pandemia del COVID-19 y la afectación de los derechos fundamentales, concretamente: .....</b>	<b>23</b>
<b>5.1. Derecho de reunión y Derecho de manifestación.....</b>	<b>24</b>
<b>5.2. Derecho a la libertad de culto.....</b>	<b>30</b>
<b>5.3. Especial mención del derecho a la libertad de circulación y su régimen sancionador .....</b>	<b>32</b>
<b>5.3.1. El carácter meramente punitivo derivado del estado de alarma para el cumplimiento del confinamiento .....</b>	<b>39</b>
<b>5.3.2. Actuaciones policiales contrarias a los derechos humanos ....</b>	<b>40</b>
<b>6. Conclusiones .....</b>	<b>42</b>
<b>7. Bibliografía/webgrafía.....</b>	<b>44</b>
<b>8. Anexos .....</b>	<b>53</b>

## Resumen

Tras la aparición de un virus desconocido, denominado Coronavirus, a finales de diciembre de 2019, el Estado se vio en la necesidad de declarar el Estado de Alarma el 14 de marzo de 2020 mediante la promulgación del Real Decreto 463/2020, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Se aventura una investigación que aborda la naturaleza del estado de alarma, tanto su configuración en el marco constitucional como el análisis de su regulación en distinta normativa, así como también la repercusión que ha tenido el Real Decreto 463/2020 en relación con la afectación de derechos fundamentales.

Palabras clave: Estado de alarma; Real Decreto 463/2020; limitación derechos fundamentales; suspensión de derechos; libertad de circulación.

## Abstract

*After the appearance of an unknown virus, called Coronavirus, at the end of December 2019, the State found it necessary to declare the State of Alert on 14<sup>th</sup> March 2020 through the promulgation of Royal Decree 463/2020, for the management of the health crisis situation caused by COVID-19, an investigation is undertaken that addresses the nature of the state of alert, both its configuration in the constitutional framework and in the analysis of its regulation in different regulations, as well as the impact that Royal Decree has had in relation to the affectation of fundamental rights.*

*Key words: State of Alert; Royal Decree 463/2020; limitation of fundamental rights; suspension rights; freedom of movement.*

## Abreviaturas

LOEAES: *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*

CE: *Constitución Española de 1978*

LO: *Ley Orgánica*

BOE: *Boletín Oficial del Estado.*

RD: *Real Decreto*

C.C.A.A.: *Comunidad(es) Autónoma (s)*

Cit.: *Citado*

P.: *Página*

Art. [s]: *Artículo[s]*

Nº/núm.: *Número[s]*

FJ: *Fundamento[s] Jurídico[s]*

AENA: *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea*

CEDH: *Convenio Europeo de Derechos Humanos*

CUT: *Central Unitaria de Trabajadores/as*

DUDH: *Declaración Universal de Derechos Humanos*

TC: *Tribunal Constitucional*

ATC: *Auto del Tribunal Constitucional*

LSC: *Ley de Seguridad Ciudadana*

CP: *Código Penal*

## **1. Introducción**

La elección de este tema dimana del enorme impacto que ha tenido a nivel mundial la pandemia que estamos sufriendo provocada por el COVID-19 que ha obligado al Gobierno español, entre otros países, a decretar por segunda vez en España la declaración del Estado de Alarma. Declaración la cual ha conllevado una serie de limitaciones y restricciones, no obstante, destacando una de ellas sobre el resto por su carácter severo y en la que en este trabajo se hace especial mención. Se hace referencia a la gran trascendencia que tuvo el confinamiento domiciliario que realizaron los españoles durante 3 meses en relación con el derecho de la libre circulación.

En este trabajo se pretende abordar lo qué es un estado de alarma comprendiendo, así mismo, los supuestos en los que puede llevarse a cabo y los efectos que se derivan. También se puede ver el análisis relativo a la normativa de la declaración del Estado de Alarma del 14 de marzo de 2020 ocasionado por el COVID-19 y cómo ha afectado su declaración a derechos constitucionales y fundamentales como son el derecho de reunión y manifestación, el derecho a la libertad religiosa y de culto. Y en última instancia, el derecho a la libre circulación que ha creado una gran afectación a nivel nacional y que ha permitido ser objeto de controversia, debate y análisis tanto en la jurisprudencia como en la doctrina.

Esta problemática proviene de la declaración del estado de alarma por parte del Gobierno para hacer frente a una pandemia mediante la limitación o restricción de derechos fundamentales, ya que como es sabido, éste es el único estado excepcional que tan sólo permite la limitación de derechos, pero no su suspensión.

Teniendo en consideración que la medida adoptada mediante la declaración del estado de alarma del 14 de marzo de 2020 fue necesaria por cuanto se requería de una actuación excepcional a nivel nacional como consecuencia del número elevado de contagiados y muertos que España había registrado en ese momento. Además, esta situación llevó a un colapso hospitalario, tanto por falta de personal como de espacios habilitados, que dificultaba enormemente salvar la vida de miles de personas.

Así pues, quedó claro que a nivel sanitario y epidemiológico era fundamental una actuación cuanto antes para tratar de frenar o disminuir los contagios.

Sin embargo, la declaración de dicho estado de alarma ha provocado una serie de desavenencias entre jurisconsultos sobre la posible afectación o no de derechos fundamentales y la imposibilidad o no de sancionar por no cumplir el confinamiento.

Por todo lo expuesto anteriormente, el objetivo de este trabajo pivotará sobre una importante cuestión que muchos juristas se han planteado: *¿fue constitucional el confinamiento domiciliario requerido mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declaró el Estado de Alarma del 14 de marzo de 2020?*

## 2. ¿Qué es un Estado de Alarma?

El Estado de Alarma es el mecanismo constitucional que otorga poderes extraordinarios al Estado en situaciones que hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad.

El estado de alarma es el primero de los estados excepcionales regulados en la Constitución española, concretamente en el artículo 116.2<sup>1</sup>, el cual nos dice que podrá ser declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en el Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días y para cuya prórroga es necesaria la autorización previa del Congreso de los Diputados. Dicho decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de su declaración y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en el Boletín Oficial del Estado<sup>2</sup>.

De manera similar, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio regula el estado de alarma en España, en los artículos 4 a 12, dotando de plenas facultades al Gobierno para declararlo en todo o parte del territorio nacional (art. 4 LOEAES).

De acuerdo con lo que establece el artículo 5 de la LOEAES, la legitimación activa de la declaración del estado de alarma le corresponde al Gobierno, el cual lo adoptará mediante decreto acordado en el Consejo de Ministros, sin perjuicio de que la iniciativa de la solicitud pueda corresponder al Presidente de una Comunidad Autónoma o bien al propio Consejo de Ministros.

Teniendo en cuenta que la figura normativa que adoptará el Gobierno para declarar el estado de alarma es un decreto, éste debe contener: la autoridad competente, es decir, el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de una Comunidad Autónoma cuando afecte únicamente a esta parte del territorio nacional, el ámbito territorial afectado y la duración del ámbito de aplicación del mismo que no podrá exceder de 15 días, aunque con posibilidad de prorrogabilidad y, por último, los

---

<sup>1</sup> Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, BOE 311 § (1978).

<sup>2</sup> Capítulo primero, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, BOE 134 § (1981). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>



efectos que deriven como consecuencia de su aplicación a todo o parte del territorio español.

a) ¿En qué presupuestos de hecho se puede llevar a cabo la declaración del estado de alarma?

Pues bien, el artículo 4 de la LOEAES establece cuatro supuestos en los que es posible declararlo.

En primer lugar, el apartado a) del precepto citado habla de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud, es decir, se refiere a situaciones derivadas como consecuencia de fenómenos naturales o de desastres causados por comportamientos humanos carentes de connotación política o social<sup>3</sup>.

Respecto a las ideas que se pueden destacar de la redacción de dicho artículo cuando habla, por ejemplo, de catástrofes, calamidades o desgracias públicas se refiere a aquellas que tengan un número elevado de ciudadanos afectados para ser consideradas públicas<sup>4</sup>. También es importante destacar la conjunción utilizada en dicho artículo “*tales como*”<sup>5</sup>, conjunción la cual lleva a interpretar que se trata de una enumeración formada por ejemplos, indicando todo ello que podrían darse situaciones diferentes que también podrían entrar dentro de la declaración del estado de alarma.

En segundo lugar, el apartado b) alude a crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, haciendo referencia a situaciones que pueden ser originadas bien por causas naturales o bien por los seres humanos.

En tercer lugar, el apartado c) trata de la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos

---

<sup>3</sup> SANDOVAL, J. C., “Presupuestos del Estado de Alarma y repercusiones penales: A propósito de la crisis de los controladores civiles de tránsito aéreo”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 14 (2012), p. 11:7, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4399774> [visitado el 18.01. 2021].

<sup>4</sup> SANDOVAL, “Presupuestos”, cit. p. 11:7.

<sup>5</sup> SANDOVAL, “Presupuestos”, cit. p. 11:8.

veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. Por todo esto, se llega a la conclusión de que la paralización de servicios públicos esenciales por sí sola no puede dar lugar a la declaración del estado de alarma<sup>6</sup>, sino que es necesario que concurra con alguno de los supuestos anteriormente mencionados.

En cuarto lugar, el último apartado del art. 4 (d)) se refiere a situaciones de desabastecimiento de productos de necesidad. Se entiende que se trata de situaciones que conlleven desde fenómenos naturales hasta una alteración del orden público como consecuencia de una conflictividad social.

*b. ¿Qué efectos tiene la declaración del estado de alarma?*

Los efectos de la declaración del estado de alarma se encuentran regulados en los artículos 9 a 12 de la LOEAES. Concretamente, en los artículos 9 y 10 aparece desarrollado el principio de concentración de competencias<sup>7</sup>.

El artículo 9 establece que tanto las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, como los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas estarán sujetos a las órdenes de la Autoridad competente que, puede tratarse tanto del Presidente del Gobierno como del Presidente de una C.C.A.A. cuando afecte sólo a ésta, cuando sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares<sup>8</sup>.

Asimismo, el artículo 10 dispone una normativa sancionadora en caso de incumplimiento o resistencia a las órdenes de la Autoridad competente por parte de los funcionarios, lo que supondría su inmediata suspensión y notificación, en su caso, al juez y al superior jerárquico. También prevé que, si dichos actos fueran

---

<sup>6</sup> LAFUENTE, J. M., “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 31 (2014), p. 31, en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8441> [visitado el 18.01.2021].

<sup>7</sup> LAFUENTE, “Los estados”, cit. p. 34.

<sup>8</sup> Capítulo II, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, BOE 134 § (1981). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

realizados por las Autoridades, sus facultades serán asumidas por la Autoridad competente durante el tiempo de vigencia del estado de alarma.

Cabe destacar la importancia que tiene el estado de alarma en nuestra CE considerando, como característica principal, que es el único mecanismo constitucional que no se trata de un régimen de suspensión de derechos constitucionales, como sí lo son los estados de excepción y sitio. El artículo 55 de la CE afirma que únicamente podrán suspender derechos constitucionales los estados de excepción o de sitio<sup>9</sup>, sin embargo, el estado de alarma sí que permite la limitación de los derechos siguientes:

- a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.*
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.*
- c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ellos a los Ministerios interesados.*
- d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.*
- e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.*

No obstante, lo que aquí cabe preguntarse es: ¿qué diferencia hay entre la afectación, la limitación y la suspensión de un derecho fundamental?

---

<sup>9</sup> LAFUENTE, “Los estados”, cit. p. 35.

Pues bien, la noción de “*afectación*” alude al hecho de que un derecho fundamental se haya visto amenazado bien porque no se haya respetado su contenido esencial, por la primacía de otro derecho fundamental, atendiendo a cada circunstancia en concreto o bien, porque su ejercicio se haya visto modulado y/o sometido a condiciones mediante el establecimiento de límites o suspensiones. La “*suspensión*”, implica la derogación temporal o eliminación (total o parcial) de los requisitos constitucionales de las limitaciones de los derechos fundamentales y, en sentido opuesto, el término “*limitación*” (art. 53.1 CE) no permite ninguna derogación temporal ni eliminación de requisitos para limitar estos derechos.

En último lugar, el artículo 12 de la LOEAES declara que la Autoridad competente podrá adoptar normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medioambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales en los supuestos de catástrofes, calamidades o desgracias públicas y crisis sanitarias. Así como también menciona la movilización del personal de las empresas y servicios intervenidos, en el caso de la paralización de servicios públicos esenciales y del desabastecimiento de productos de primera necesidad, acordada por el Gobierno con el fin de asegurar su funcionamiento.<sup>10</sup>

### **3. Antecedentes del estado de alarma en España**

La primera vez que se declaró el estado de alarma en España, dentro de nuestra actual democracia, desde la promulgación de la constitución de 1978, fue en el año 2010 como consecuencia de la huelga y crisis de los controladores aéreos de los Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

Para contextualizar esta crisis cabe remontarse a marzo de 1989 cuando se fijó por primera vez una jornada de trabajo de 1.200 horas anuales mediante el Protocolo de Acuerdo con los controladores con posibilidad de horas extraordinarias<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> SANDOVAL, “Presupuestos”, cit. p. 11:18.

<sup>11</sup> TORRES CERREIJO, E., “El cierre del espacio aéreo en 2010: La huelga de los controladores aéreos”, Bulería, p. 8, en

Posteriormente, en 1999 se firmó el I Convenio Colectivo entre AENA y la Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA), mediante el cual se atribuía al colectivo de controladores aéreos elementos autorregulatorios como la determinación de la jornada, la realización y retribución de horas extraordinarias y la fijación del tiempo de descanso<sup>12</sup>.

La controversia surgió a raíz de la promulgación, por parte del Gobierno socialista de José Rodríguez Zapatero, del *“Real Decreto-Ley 1/2010, de 5 de febrero, por el que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios, y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo”*, posteriormente adaptado en la Ley 9/2010 de 14 de abril<sup>13</sup>. Concretamente, en dicha norma se aprobó un incremento de las horas ordinarias máximas anuales de la jornada laboral de 1.200 a 1.670 y la reducción de las horas extraordinarias de 600 a 80, así como también de las retribuciones.

La voluntad del Gobierno socialista no fue otra que corregir las deficiencias organizativas y económicas que pudieran derivarse de los elementos autorregulatorios de los que gozaba AENA, pues los consideró dañosos y no adecuados a un servicio esencial como es el transporte aéreo.

A partir de la entrada en vigor de la ley mencionada se hizo notoria la crispación y el desacuerdo con la misma, de los controladores aéreos. A finales de noviembre de 2010, a las puertas del puente de la Constitución, varios controladores del aeropuerto de Santiago de Compostela amenazaron con abandonar sus puestos de trabajo si llegaban al mentado máximo de horas, actitud la cual se extendió por todo

---

<https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/10235/Torres%20Cereijo,%20Elena.pdf?sequence=1> [visitado el 02.03.2021]

<sup>12</sup> TORRES CEREIJO, “El cierre”, cit. p. 8.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ-MANSO RODRÍGUEZ, D., “Estado de alarma en España. A propósito de los controladores aéreos de 2010”, Dipòsit Digital UB, p. 28, en <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/137365/1/Estado%20de%20Alarma%20en%20Espana%20C3%B1a.%20Daniel%20Gonz%C3%A1lez-Manso%20Rodr%C3%ADguez%2C%20E6..pdf> [visitado el 01.03.2021].

el territorio nacional<sup>14</sup>. Como consecuencia de esto, el Gobierno decidió actuar intentando evitar lo que más tarde llegaría aprobando el “*Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo*”, a través del cual se excluyeron del cómputo de horas anuales las actividades de carácter no aeronáutico (incluyendo permisos y bajas)<sup>15</sup>, hecho que desencadenó en el abandono masivo de los controladores aéreos alegando falta de capacidad psíquica o física, sin ningún tipo de preaviso ni establecimiento de servicios mínimos provocando el cierre del espacio aéreo del territorio español el 3 de diciembre de 2010.

Ante esta situación extraordinaria, el Gobierno socialista intentó solucionar esta crisis mediante la promulgación de dos medidas: la primera fue la del “*Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control del tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA*”<sup>16</sup>, que se encarga de militarizar la dirección del control de la circulación aérea general hasta la recuperación de la normalidad de este servicio y la segunda, fue el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo<sup>17</sup>.

Así pues, el 3 de diciembre de 2010 el Gobierno declaraba el estado de alarma por primera vez en la actual democracia española. Éste basó su declaración en el art. 4 c) LOEAES en relación con los apartados a) y d), puesto que consideró que se trataba de una paralización de servicios esenciales que supone el transporte

---

<sup>14</sup> VIDAL PRADO, C. y DELGADO RAMOS, D., Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, p. 243-265. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3723257> [visitado el 01.03.2021].

<sup>15</sup> GONZÁLEZ-MANSO RODRÍGUEZ, “Estado de alarma en España”, cit. p. 29.

<sup>16</sup> Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA, BOE, 294 § I (2010). [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-18652#:~:text=A%2D2010%2D18652-.Real%20Decreto%201611%2F2010%2C%20de%203%20de%20diciembre%2C%20por,la%20entidad%20p%C3%BAblica%20empresarial%20AENA.&text=Publicado%20en%3A,a%20101079%20\(1%20p%C3%A1g.%20\)](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-18652#:~:text=A%2D2010%2D18652-.Real%20Decreto%201611%2F2010%2C%20de%203%20de%20diciembre%2C%20por,la%20entidad%20p%C3%BAblica%20empresarial%20AENA.&text=Publicado%20en%3A,a%20101079%20(1%20p%C3%A1g.%20))

<sup>17</sup> GONZÁLEZ-MANSO RODRÍGUEZ, “Estado de alarma en España”, cit. p. 29.

aeronáutico y que, desencadenó en una catástrofe o calamidad pública al haber afectado un número elevado de ciudadanos por haberlos desabastecido de dicho servicio. Asimismo, manifestó que se vulneró el derecho a la libre circulación (art. 19 CE) de todas aquellas personas que no pudieron viajar como resultado de esta situación.

El ámbito territorial del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre se desplegó sobre todas las torres y centros de control aeroportuario obligando a los controladores aéreos a retornar a sus puestos de trabajo, procediendo así 12 horas después de su adopción oficial, a la reapertura del espacio aéreo<sup>18</sup>.

El 14 de diciembre de 2010 el Gobierno solicitó al Congreso los Diputados la prórroga del estado de alarma mediante el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, el cual mantuvo el texto reglamentario original tanto su extensión como lo ya dispuesto en el mismo, prolongando su vigencia 30 días naturales<sup>19</sup>.

Tras la promulgación de la prórroga del estado de alarma, 322 controladores aéreos al servicio de AENA decidieron interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en contra de ésta. No obstante, el auto 7/2012, de 13 de enero<sup>20</sup> a través del cual el TC desestimó el recurso lo fundamentó con *“la esencialidad del servicio, las consecuencias graves de la paralización del tránsito aéreo y la protección de los derechos fundamentales como el de la libre circulación por territorio nacional o el de la economía nacional”*<sup>21</sup>.

De manera que en el año 2010 fue la primera vez que España sintió la necesidad de declarar un estado de alarma como consecuencia de la crisis de los controladores aéreos. No fue hasta 10 años después, concretamente el 14 de marzo de 2020 cuando una pandemia mundial denominada SARS-CoV-2 o más conocido como COVID-19 puso en jaque a toda España obligando a declarar por segunda vez el estado de

---

<sup>18</sup> Diario El Mundo, “Caos aéreo: Las 72 horas que marcaron a España”, en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/12/04/espana/1291465385.html> [accedido el 23/05/2019].

<sup>19</sup> GONZÁLEZ-MANSO RODRÍGUEZ, “Estado de alarma en España”, cit. p. 30.

<sup>20</sup> Auto 7/2012, de 13 de enero, Recurso de amparo nº 1598-2011. [http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22718#complete\\_resolucion](http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22718#complete_resolucion)

<sup>21</sup> TORRES CEREIJO, “El cierre”, cit. p. 33.

alarma mediante la promulgación del “*Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*”<sup>22</sup>.

#### **4. Análisis del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19**

##### *¿Qué es el COVID-19?*

De acuerdo con la definición que establece la Organización Mundial de la Salud, “*el COVID-19 es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2. La OMS tuvo noticia por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019, al ser informada de un grupo de casos de «neumonía vírica» que se habían declarado en Wuhan (República Popular China)*”<sup>23</sup>.

Teniendo en cuenta que este trabajo trata sobre la declaración del primer estado de alarma por COVID-19 es necesario analizar el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo<sup>24</sup>, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (véase ANEXO I) con gran relevancia, no sólo a nivel institucional y social sino también constitucional porque fue el instrumento legislativo que utilizó el Gobierno socialista de Pedro Sánchez para declarar el estado de alarma, valiéndose del art. 116 CE y de la LO 4/1981.

---

<sup>22</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 67 § (2020). <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

<sup>23</sup> Organización Mundial de la Salud. “Información básica sobre la COVID-19”. (10 de noviembre de 2020). <https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19> [visitado el 23.05.2021].

<sup>24</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 67 § (2020). <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>



Atendiendo a lo que dispone este Real Decreto, en el primer artículo se proporciona la fundamentación en la cual se ampara para declararlo, concretamente el Gobierno entiende que se dan las circunstancias de los apartados b) y d) del art. 4 LOEAES. Asimismo, el artículo segundo dispone que el ámbito territorial del estado de alarma afecta a todo el territorio nacional y tiene una duración de quince días naturales (art. 3). Como es sabido, la autoridad competente es el Gobierno y bajo la superior dirección se encuentra: la Ministra de Interior, el Ministro de Defensa, el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el de Sanidad.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales están bajo las órdenes directas del Ministro del Interior y desempeñan un rol importante en cuanto al cumplimiento de lo que dispone este decreto, en concreto pueden actuar cuando sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, así como también pueden intervenir realizando las comprobaciones oportunas en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos, evitando así que se realicen actividades y servicios suspendidos descritos en el real decreto, salvo excepciones (art. 5 LO 14/2020).

El art. 7 recoge las actividades que se pueden realizar durante la vigencia de este decreto que son las siguientes:

*a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.*

*b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.*

*c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.*

*d) Retorno al lugar de residencia habitual.*

*e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.*

*f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.*

*g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.*

*h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.*

El real decreto también prevé que las autoridades competentes delegadas podrán acordar de oficio o a solicitud de las comunidades autónomas o de las entidades locales, que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en el mismo. Así como también delega en la figura del Ministro de Sanidad dictar órdenes e instrucciones relativas a los desplazamientos a que se refiere dicho artículo, conforme a la evolución sanitaria.

Cabe destacar otro art. del Real Decreto 14/2020 que ha supuesto un antes y un después en el ámbito educativo de formación, en especial la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros, dando paso a la modalidad a distancia y *on line* (art. 9), una metodología formativa sobrevenida e innovadora que ha permitido que el derecho fundamental a la educación no se vea tan afectado (art. 27 CE).

Otra de las medidas de contención que fue necesaria adoptar para luchar contra el COVID-19 fue el cierre de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de aquellos dedicados a la alimentación, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros veterinarios, estancos, ópticas y productos ortopédicos, etc (art. 10).

A esta medida de contención se le añadió el cierre de museos, bibliotecas, monumentos, establecimientos deportivos y de ocio, así como también la suspensión de verbenas, desfiles y fiestas populares.

En relación con los lugares de culto y ceremonias civiles y religiosas el RD atiende a unas medidas organizativas, en función de las dimensiones y características de los lugares, con el objetivo de evitar aglomeraciones, por ejemplo, dejar un metro de distancia entre personas (art. 11).

Acerca de las medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio español se establece que todas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas de todo el país, así como los demás trabajadores al servicio de las mismas quedaban bajo las órdenes e instrucciones directas del Ministro de Sanidad para la protección de personas, bienes, lugares con la

posibilidad de imponerles servicios extraordinarios por su duración y naturaleza (art. 12).

Del mismo modo, el art. 13 dispone que el Ministro de Sanidad podrá:

*“a) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento del mercado y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el desabastecimiento de productos necesarios para la protección de la salud pública.*

*b) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, incluidos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, así como aquellos que desarrollen su actividad en el sector farmacéutico.*

*c) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias en aquellos casos en que resulte necesario para la adecuada protección de la salud pública, en el contexto de esta crisis sanitaria.”*

Por otro lado, también se recogieron una serie de medidas que afectaban a los transportes públicos de viajeros por carretera, ferroviarios, aéreo y marítimo que no estaban sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (OSP) debían reducir la oferta total de operaciones en al menos un 50%.

Con respecto al aseguramiento del abastecimiento alimentario, las autoridades competentes delegadas eran las encargadas de garantizar dicho abastecimiento en los lugares de consumo y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción, por ejemplo, comprobando que se distribuía correctamente los alimentos de primera necesidad a todos los establecimientos (art. 15).

Otra de las medidas que recoge este real decreto es la que afectaba al tránsito aduanero (art. 16) y la garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural, medidas las cuáles debían ser establecidas por las autoridades competentes delegadas.

En lo que resulta la afectación a los operadores críticos de servicios esenciales de la Ley 8/2011, de 28 de abril, el art. 18 determina que debían ser ellos mismos los que adoptaran las medidas necesarias para asegurar la prestación de sus servicios.

Por lo que se refiere a los medios de comunicación de titularidad pública y privada, éstos estaban obligados a emitir mensajes, anuncios y comunicaciones que tanto las administraciones autonómicas y locales consideraran necesarias para hacer partícipe a la población ante la excepcional situación que nos hallábamos.

El incumplimiento o resistencia a las órdenes de las autoridades competentes durante la vigencia de este estado de alarma para contener el virus del COVID-19 suponía sanciones contenidas en LO 4/1981, de 1 de junio (art. 20).

Cabe destacar que la disposición adicional primera de dicho decreto exceptúa al personal extranjero acreditado como miembro de las misiones diplomáticas de la limitación a la libertad de circulación, tanto para desplazamientos dentro del territorio nacional, como a su país de origen o a terceros Estados.

De manera análoga, las disposiciones segunda, tercera y cuarta declaran la suspensión de los plazos procesales en todos los órdenes jurisdiccionales, además de los plazos administrativos y los de caducidad y prescripción para el ejercicio de derechos y exigencia de obligaciones. También dispone que los plazos mencionados se reanudaran cuando termine la vigencia del real decreto que, en principio, tiene un plazo de 15 días con posibilidad de prórroga.

La disposición adicional quinta atribuye el carácter de agente de la autoridad a los miembros de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de las funciones previstas en este decreto. Y la disposición adicional sexta reitera la obligación por parte del Gobierno, que dispone la LO 4/1981, de remitir semanalmente al Congreso información documental relativa a las medidas adoptadas por el mismo para hacer frente al COVID-19.

Por otra parte, la disposición adicional séptima implanta que el Gobierno debía disponer lo oportuno referente al servicio público de correos, fedatarios públicos y demás servicios de su responsabilidad, durante el estado de alarma, para asegurar la realización de elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas.

A través de la disposición final primera se ratifican las medidas adoptadas por las autoridades competentes de las administraciones públicas, mediante la disposición

final segunda se habilita al Gobierno para dictar posibles prórrogas del mismo decreto que ampliasen o modificaran las medidas ya existentes; y finalmente, la disposición final tercera determina el momento de entrada en vigor del real decreto y simultáneamente de sus medidas que es en el momento de su publicación el BOE, el 14 de marzo de 2020.

estado de alarma durante 15 días naturales para afrontar la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19. según Real Decreto 463/2020



**Ilustración 1: Actividades permitidas, limitadas y suspendidas durante el estado de alarma** ( Randstad España S.L.U., 2020).

Fuente: Randstad España S.L.U. (15 de 03 de 2020). *Randstad research*. Obtenido de <https://www.randstadresearch.es/infografia-medidas-del-estado-de-alarma/>

El Gobierno mediante rueda de prensa y a través de sus redes sociales publicó días posteriores a la declaración, la posibilidad de salir a pasear los perros siguiendo una serie de pautas. Medida que no se encontraba expresamente regulada en el art. 7 RD como excepción a la limitación de la libre circulación (véase ANEXO II).

Una vez transcurrida la vigencia de dicho decreto se prorrogó hasta en seis ocasiones a través del: RD 476/2020, de 27 de marzo<sup>25</sup>, el cual incluye una disposición adicional sexta que estableció el deber por parte del Gobierno de remitir información, semanalmente, respecto de las medidas adoptadas y la valoración de su eficacia para contener el virus, al Congreso de los Diputados; del 487/2020, de 10 de abril<sup>26</sup>, que mantenía las restricciones impuestas; del RD 492/2020, de 24 de abril<sup>27</sup> que modificó el art. 7 del RD 463/2020 suprimiendo el art. 7.1 bis relativo a la no obstaculización del estado de alarma para “*desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de comunidades autónomas.*”<sup>28</sup>

El 28 de abril de 2020 el Consejo de Ministros aprobó el “*Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad*”<sup>29</sup>, el cual establecía los principales parámetros e instrumentos para que la sociedad pudiera adaptarse de forma gradual, asimétrica y coordinada, con las máximas garantías de seguridad, a la nueva normalidad que tocaba experimentar tras casi 100 días de confinamiento domiciliario. Este plan comenzó el 4 de mayo en la fase O y en función de la evolución epidemiológica y la reunión de una serie de requisitos como, por ejemplo, la disminución notable de los contagios, aquellas regiones sanitarias de España podían ir pasando gradualmente hasta la fase III (véase ANEXO III).

---

<sup>25</sup> Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 86 § I (2020). <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/pdfs/BOE-A-2020-4155.pdf>

<sup>26</sup> Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 101 § I (2020). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4413>

<sup>27</sup> Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 115 § I (2020). <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4652-consolidado.pdf>

<sup>28</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 67 § I (2020). <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

<sup>29</sup> Consejo de Ministros. “El Gobierno aprueba un plan de desescalada que se prolongará hasta finales de junio.” La Moncloa. (28 de abril de 2020), en: [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/280420-consejo\\_ministros.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/280420-consejo_ministros.aspx) [visitado el 26.04.2021].

### Cronograma orientativo para la transición hacia una nueva normalidad



**Ilustración 2: Fases para la transición hacia una nueva normalidad** (Consejo de Ministros, 2020).

Fuente: Consejo de Ministros. (28 de 04 de 2020). *La Moncloa*. Obtenido de [https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumen/Paginas/2020/280420-consejo\\_ministros.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumen/Paginas/2020/280420-consejo_ministros.aspx)

El RD 514/2020, de 8 de mayo<sup>30</sup>, que también prorrogaba el RD 463/2020 fue el primero en introducir un procedimiento de desescalada en el que dependiendo de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad el Ministro de Sanidad, a propuesta de las Comunidades Autónomas representadas podrían modificar, ampliar o restringir las limitaciones establecidas. Posteriormente, una nueva prórroga a través del RD 537/2020, de 22 de mayo<sup>31</sup> incorporó una flexibilización de las medidas adoptadas en cuanto al ámbito educativo no universitario y de la formación que permitía la reanudación de las actividades presenciales en aquellos territorios que se encontraran en la fase 2 o superior. También se alzaba la suspensión de los plazos suspendidos, de prescripción y caducidad, etc.

<sup>30</sup> Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19, BOE, nº 129 § I (2020). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4902>

<sup>31</sup> Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19, BOE, nº 145 § I (2020). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243>

Finalmente, el estado de alarma promulgado por el RD 463/2020 finalizó el 21 de junio de 2020 con el RD 555/2020, de 5 de junio<sup>32</sup> en cuyo artículo 5 se dispuso que la superación de todas las fases previstas en el Plan para la desescalada de medidas extraordinarias producidas por el COVID-19 quedaran sin efectos en las provincias, islas o territorios correspondientes, entendiéndose las regiones sanitarias. Además, el art. 6 del mismo otorgaba el poder de decisión a las comunidades autónomas, en nuestro caso, al Parlament de Catalunya. Más concretamente, al Presidente del Parlament y de la Generalitat, de conformidad con los criterios sanitarios y epidemiológicos, es el que debía encargarse de la adopción, supresión, modulación y ejecución de medidas consistentes en llegar a la fase III en las diferentes provincias, islas o unidades territoriales, que tenía como objetivo iniciar la transición hacia una “nueva normalidad”.

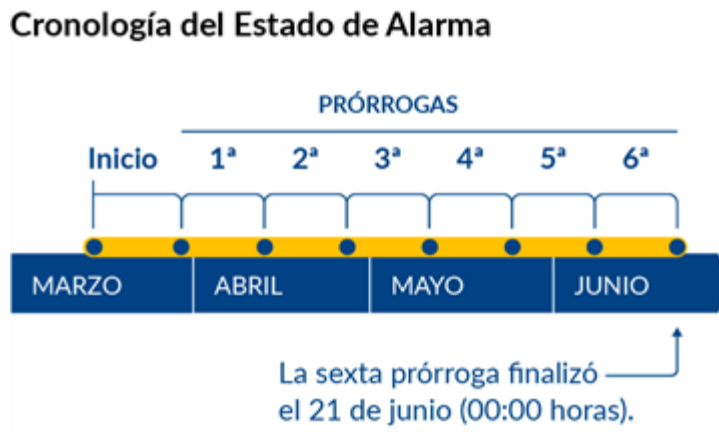
Sin embargo, el Presidente de la Generalitat en ese momento, Quim Torra, facultó *“a la consejera de Salud y al consejero de Interior, en su condición de autoridades integrantes del Comité de Dirección del Plan de actuación PROCICAT para enfermedades transmisibles emergentes con potencial alto riesgo, a fin de que adopten las resoluciones necesarias para hacer efectivas las para hacer efectivas las medidas que han de regir la nueva etapa que se inicia”*<sup>33</sup>, a través del *“Decreto 63/2020, de 18 de junio, de la nueva gobernanza de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 y de inicio de la etapa de la reanudación en el territorio de Catalunya”*.

---

<sup>32</sup> Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 159 § (2020). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5767>

<sup>33</sup> Decreto 63/2020, de 18 de junio, de la nueva gobernanza de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 y de inicio de la etapa de la reanudación en el territorio de Catalunya, DOGC, 063 § Disposiciones (2020). <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=875723>





*Ilustración 3: Inicio y prórrogas del RD 463/2020, de 14 de marzo.*

Fuente: (Consejo de Ministros, 2020), *Consejo de Ministros*. (11 de 11 de 2020). Obtenido de <https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/estado-de-alarma.aspx>

## 5. Conflicto derivado de la declaración del estado de alarma por la pandemia del COVID-19 y la afectación de los derechos fundamentales, concretamente:

La declaración del estado de alarma mediante el Real decreto 463/2020, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 se fue prorrogando sucesivamente de quince días en quince días, al amparo del art. 6.2 LOEAES, hasta el 21 de junio. La finalidad de que se declarara por segunda vez el estado de alarma en España no era otra que proteger la salud y seguridad de los ciudadanos mediante un confinamiento de casi 100 días que no dejó indiferente a nadie. Ante la situación que estábamos viviendo, a principios de marzo, con una pandemia totalmente desconocida y que arrasaba a su paso con la vida de cientos de personas, era imprescindible una actuación por parte del Gobierno.

No cabe discusión alguna en si fue necesario o no un confinamiento nacional porque siendo conscientes de que la vida de todos los españoles estaba en juego, todos estarán de acuerdo en que toda prevención era mínima, toda cura era poca y que una actuación era prácticamente obligatoria, por así decirlo.

La polémica que aquí interesa tiene su origen en la promulgación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de la cual surgió un tema de debate entre la doctrina más

reconocida quien se ha alzado para argumentar que lo que dispone el real decreto sobrepasa los límites del art. 11 LOEAES. Muchos juristas han defendido que el confinamiento había supuesto una vulneración de derechos fundamentales por considerar que habían sido suspendidos durante la vigencia del estado de alarma y, que por tanto, se debía haber declarado un estado de excepción como resultado de interpretar una “grave alteración” del “*libre ejercicio de los derechos y las libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público*”<sup>34</sup>.

Sin embargo, en el preámbulo del real decreto se afirma que: “*las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución*”<sup>35</sup>.

Tras haber expuesto todo lo anterior, lo que cabe resolverse a continuación es: ¿se procedió correctamente a través de la declaración del estado de alarma o, por el contrario, procedía un estado de excepción?

### **5.1. Derecho de reunión y Derecho de manifestación**

La CE reconoce en su art. 21 “*el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa*”<sup>36</sup>. Además, exige la comunicación previa a la autoridad de la realización de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, las cuáles no podrán ser prohibidas, salvo por

---

<sup>34</sup> BROTAT I JUBERT, R. (2020). Cent dies d'estat d'alarma: el Reial Decret 463/2020 i la limitació dels drets fonamentals dels ciutadans. *Revista catalana de dret públic*, p. 38-53. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i0.2020.3524>

<sup>35</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 67 § (2020). <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

<sup>36</sup> Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, BOE 311 § (1978).

razones fundadas con motivo de alteración del orden público y la puesta en peligro de personas y bienes.

El derecho de reunión y de manifestación es un derecho fundamental reconocido también en el art. 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>37</sup> y en el art. 12 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>38</sup>.

### ¿Qué se entiende por derecho de reunión y de manifestación?

Una reunión es una agrupación humana que se caracteriza porque existe algún tipo de acuerdo previo de carácter temporal y con una finalidad común. Lo que les une es la finalidad, el acuerdo previo de querer participar. Se puede hacer en un recinto cerrado y al aire libre.

El derecho a la manifestación está regulado en la LO 9/1983, de 15 de julio<sup>39</sup>, que lo define como una concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas con una finalidad determinada. El tratamiento puede ser de carácter penal, es decir, pueden ser ilegales aquellas reuniones en las que se cometen delitos, aquellas que fomentan la discriminación, la violencia, el odio (se utilizan medios violentos: armas...). Por tanto, éstas son punibles para los promotores. Hay casos que excluyen el régimen: reuniones privadas de personas físicas, reuniones empresariales, etc.

Las reuniones no están sometidas a control previo (autorización), pero sí hay que comunicarlo a la autoridad cuando se produce en un lugar público. Si la reunión es un lugar cerrado, quien lo organiza puede solicitar la presencia de los cuerpos de seguridad. Si la reunión es un lugar de tránsito público las previsiones legales son más cautelosas, es decir, existe deber de cuidado y hay que comunicarlo (mínimo

---

<sup>37</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217 A (III) § (1948). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<sup>38</sup> Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea § (2012). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

<sup>39</sup> Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, BOE, 170 § (1983).

10 días de previsión y máx. 30 días). Hay que dar los detalles máximos de la convocatoria a través de un escrito que contenga todos los detalles.

El plazo se puede acortar mucho, cuando la causa es grave se puede permitir un término de recomendación más cómodo, por ejemplo, en los casos en los que se precisa una respuesta inmediata.

Si no hay ningún problema la manifestación se lleva a cabo. Si ocurre lo contrario, el orden gubernativo es la prohibición y, por tanto, cabe recurso judicial; la segunda opción es la posibilidad de que haya modificación, en la propuesta, por el poder gubernativo. En cualquier caso, si se está de acuerdo no pasa nada, pero si no se está de acuerdo se recurre al proceso judicial de nuevo.

#### ¿Cómo ha afectado el estado de alarma al derecho de reunión y manifestación?

Cabe manifestar que ni el RD 463/2020, ni ninguna otra normativa prohíbe directamente el ejercicio del derecho fundamental de reunión, pero bien es cierto que *“la prohibición de libre circulación contenida en el art. 7 RD de facto dificulta el ejercicio de ese derecho.”*<sup>40</sup>

Para exponer hasta qué punto ha sido limitado el derecho de reunión y manifestación cabe remitirse a la jurisprudencia existente, en concreto, a la sentencia nº 151/2020, de 30 de abril donde aparece como demandante la entidad Intersindical de Aragón y como parte demandada la delegación del Gobierno del Estado en Aragón. Esta sentencia se trata de un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Aragón de 22 de abril de 2020 por la cual se acordó prohibir la celebración de la manifestación comunicada para el 1 de mayo de 2020 y, cuya pretensión de la parte demandante era que se permitiera la celebración de la misma.

---

<sup>40</sup> CIERCO, C., RAMÓN FERNÁNDEZ, T., V. GONZÁLEZ, J., PIÑAR, J.L., ALFONSO SANTAMARÍA, J., I. SANTAMARÍA, A., TRAYTER, J. M., VELASCO, F. (2020). *COVID-19 y Derecho Público: (durante el estado de alarma y más allá)*. Tirant lo Blanch.

Por el contrario, tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado solicitaron, tras relacionar los hechos y fundamentos, que se desestimara el recurso interpuesto porque entendieron que no se había vulnerado derecho alguno.

La entidad Intersindical de Aragón alegó en dicho recurso que *“el art. 7 RD 463/2020 de 14 de marzo es inconstitucional al haberse suspendido derechos sin que quepa tal posibilidad ni en el art. 55 CE ni en la LO 4/1981, y en concreto, en este caso se ha venido a suspender el derecho de reunión y manifestación”*<sup>41</sup>.

Prosiguió su discurso diciendo que tampoco cabía apreciar riesgo para la salud pública por la celebración de la manifestación que se pedía y las condiciones en las que se pensaba realizar, esto es, *“en vehículos particulares, con un solo ocupante y respetando la distancia de seguridad, así como en bicicletas o motocicletas, cuyo uso está siendo permitido para el tránsito habitual durante esta situación excepcional de alarma”*<sup>42</sup>.

La entidad sostuvo en todo momento que la salud pública no cabía situarla en los supuestos limitativos del derecho de manifestación, al amparo del art. 21.2 CE y 10 de la LO 9/1983, sino que tan sólo se refería a *“razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para las personas o bienes.”*

Contrariamente a lo que afirmaba la entidad, el Ministerio Fiscal, que compartía la misma postura que el Abogado del Estado, determinó que la manifestación se había prohibido por la misma razón que se había declarado el estado de alarma, es decir, porque surgió una grave crisis sanitaria, motivo suficiente que permitía limitar el libre ejercicio del derecho de reunión y manifestación tal y como estableció también la *“STC 59/1990, de 29 de marzo, Fundamento Jurídicos 7 y 8”*<sup>43</sup>. Además, infirió en que los derechos fundamentales no tienen carácter absoluto basándose en el art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (FJ 2), el cual permite limitar este derecho por razones de salud pública (art. 43 CE) y que se aplica a la hora de

---

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 151/2020, de 30 de abril, de 2020. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/cc7567665d43f993/20200507> [accedido el 10.03.2021].

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 151/2020, de 30 de abril, de 2020. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/cc7567665d43f993/20200507> [accedido el 10.03.2021].

<sup>43</sup> BROTAT I JUBERT, “Cent dies d’estat d’alarma”, cit. p. 46.

interpretar los derechos fundamentales constitucionalmente declarados (art. 10.2 CE).

El TSJ de Aragón acabó resolviendo que se había producido una suspensión indirecta, aunque inevitable, del derecho de reunión, así como del derecho a la libre circulación afirmando que el art. 55 CE no permite que un estado de alarma suspenda derechos y que, en este caso, sí se produjo (FJ 5).

La Sala de lo Contencioso- Administrativo entendió que existía una contradicción en los argumentos de la Administración, puesto que decidió prohibir la celebración de la manifestación que se iba a realizar en coches particulares, acción la cual sí estaba permitida para desplazamientos concretos, como, por ejemplo, ir al supermercado, a la farmacia, a trabajar, etc. La realización de dichas actividades sí estaba permitida, pero la concentración de un número concreto de personas en sus coches particulares y respetando las distancias de seguridad, no.

En definitiva, el tribunal terminó estimando el recurso basándose en que *“la Administración se ha limitado a prohibir, sin hacer propuesta alguna de modificación o de imposición de condiciones y sin motivar con base los argumentos contrastados la inadecuación de la propuesta realizada”* (FJ 5).

A diferencia de lo que falló el TSJ de Aragón respecto de la celebración de la manifestación el día 1 de mayo de 2020, cabe poner el acento en el auto 40/2020, de 30 de abril, mediante el cual el TC inadmitió a trámite el recurso de amparo interpuesto por Central Unitaria de Trabajadores contra la Sentencia núm. 136/2020 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

El TC argumentó su fundamentación exponiendo que el derecho de reunión y manifestación reconocido en el art. 21 CE no es un derecho ilimitado (STC 193/2011, de 12 de diciembre)<sup>44</sup>, es decir, está sujeto a límites tal y como lo dispone el apartado segundo del mismo cuando establece que será necesario una comunicación previa a la autoridad cuando las reuniones se desempeñen en lugares

---

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 193/2011, de 12 de diciembre. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22641> [visto el 10.03.2021].

de tránsito público y se prohibirán cuando supongan una alteración del orden público, un peligro para personas o bienes, existiendo razones fundadas.

Cuando numerosas sentencias declaran que los derechos fundamentales no son “absolutos” e “ilimitados”, se refieren a que éstos pueden ser limitados siempre que concurren una serie de requisitos como: el principio de proporcionalidad, es decir, que la restricción del derecho sea proporcional a la situación en la que se encuentre aquél a quien se le aplica; la idoneidad de los límites para la protección de otros bienes jurídicos; inexistencia de otros límites menos restrictivos (STC 66/1995) <sup>45</sup>.

En concreto, el derecho de reunión y manifestación tiene el límite expreso que define el art. 21 CE (orden público) y otros límites inmanentes en la propia Constitución.

Existe también diversa jurisprudencia constitucional que avala el límite del ejercicio del derecho de reunión cuando pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2) <sup>46</sup>, como en este caso puede ser el derecho a la vida o a la protección de la salud pública, y cuyos límites han de ser proporcionales (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 7) <sup>47</sup> y, en todo caso, respetar su contenido esencial (FJ3).

En el FJ 2 del auto 40/2020 el TC es contundente al afirmar que la limitación del ejercicio del derecho no sólo tiene una finalidad legítima, sino que además *“tiene cobertura constitucional bastante en los arts. 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud), ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en las actuales circunstancias. Es aquí donde la finalidad de la medida restrictiva del ejercicio del derecho confluye con la justificación de la declaración del estado de alarma. Las razones que sustentan ambas son idénticas y buscan limitar el impacto que, en la*

---

<sup>45</sup> CIERCO, RAMÓN FERNÁNDEZ, V. GONZÁLEZ, PIÑAR, ALFONSO SANTAMARÍA, I. SANTAMARÍA, TRAYTER, VELASCO, “COVID-19 y Derecho Público”, cit., p. 122.

<sup>46</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2000, de 14 de febrero. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4026> [accedido el 10.03.2021].

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 195/2003, de 27 de octubre. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4970> [visitado el 10.03.2021].

*salud de los seres humanos, en su integridad física y en su derecho a la vida pueda tener la propagación de la COVID-19.”*<sup>48</sup>

En resumen, la prohibición de las manifestaciones en espacios públicos se vio afectada por la restricción de la circulación del art. 7 RD, pero no suspendido, ya que fue posible realizar manifestaciones en los espacios abiertos de los centros de trabajo, o en los establecimientos comerciales, la protesta colectiva durante los desplazamientos al trabajo o al supermercado, tanto en transporte público como privado. Así como también, cabe recordar la forma de manifestación que más importancia tuvo durante el confinamiento, que fueron las “caceroladas” y los aplausos que realizaban todos los españoles desde sus balcones y ventanas para dar apoyo a los sanitarios y a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en la dura lucha contra el COVID-19.

## **5.2. Derecho a la libertad de culto**

*¿Qué comprende el derecho a la libertad religiosa y de culto?*

El derecho a la libertad de culto es un derecho fundamental, reconocido en el art. 16 de nuestra constitución y en el art. 18 de la DUDH, como la decisión que tiene cada persona para elegir libremente su religión, para no elegir ninguna (irreligión), o para no creer en la existencia de ningún tipo de Dios (ateísmo y agnosticismo).

Asimismo, tanto el art. 16 CE como la STC 195/2003, (FJ 8) autoriza “*la exteriorización social de las convicciones religiosas, mediante actos confesionales o de culto*”<sup>49</sup>, cuyo único límite es la alteración del orden público. No obstante, del mismo modo que ocurría con el derecho de manifestación, el derecho a la libertad religiosa y de culto choca frontalmente con otros derechos y bienes constitucionales que proyectan límites inmanentes elementales sobre tal derecho, en especial sobre su libre ejercicio en sociedad.

---

<sup>48</sup> Auto 40/2020, de 30 de abril, Recurso de amparo nº 2056-2020 [visitado el 10.03.2021]. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26279>

<sup>49</sup> CIERCO, RAMÓN FERNÁNDEZ, V. GONZÁLEZ, PIÑAR, ALFONSO SANTAMARÍA, I. SANTAMARÍA, TRAYTER, VELASCO, “COVID-19 y Derecho Público”, cit., p. 129.



La LO 7/1980, de 5 de julio, reconoce en su artículo primero que el Estado debe garantizar el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto y que, las creencias religiosas no podrán suponer un motivo de desigualdad o discriminación ante la ley, como tampoco lo podrá ser en ningún otro ámbito de la vida de las personas como, por ejemplo, en el ámbito laboral, social, etc.

Pues bien, el Gobierno limitó el derecho fundamental de culto a través del art. 11, mediante el cual se permitía la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, pero condicionadas a respetar la distancia de seguridad de un metro entre personas, en función de las dimensiones y características de los lugares y a adoptar medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas.

Puede observarse, por tanto, que no existió suspensión ni prohibición sobre este derecho, porque se permitía su ejercicio, pero podía ocasionar posibles dudas en relación con el art. 7 del RD, al no estar especificado en las causas excepcionales de desplazamiento. El hecho de que el art. 7 RD no lo prevea debe ser entendido como que “ese supuesto tiene su especial regulación en el art. 11 del mismo Real Decreto”<sup>50</sup>.

A pesar de que el Real Decreto era claro, al menos por cuanto a la teoría se refiere, lo cierto es que la práctica fue muy distinta, dado que por parte de la autoridad policial se interrumpieron misas y se desalojaron asistentes, aun cumpliendo la normativa, como fue el caso de la Catedral de Granada<sup>51</sup> (véase ANEXO IV).

Según Francisco Velasco Caballero habría sido posible prohibir y no tan sólo limitar ciertos actos de culto, en la medida en la que se produzca una concentración de personas amparándose en los arts. 11 a) y 12 LOEAES<sup>52</sup>. Aunque esto habría

---

<sup>50</sup> RAMÍREZ, R. (2020). Acceso a los lugares de culto y ceremonias religiosas durante el estado de alarma decretado por la epidemia del COVID-19. *Actualidad jurídica iberoamericana*, (12 bis), p. 24-31.

[http://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2020/05/2\\_Rosa\\_Ram%C3%ADrez\\_pp\\_24-31.pdf](http://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2020/05/2_Rosa_Ram%C3%ADrez_pp_24-31.pdf) [visitado el 12.04.2021].

<sup>51</sup> FERRI, N. (11 de abril de 2020). “La Policía desaloja la Catedral de Granada en plena homilía del arzobispo con una veintena de fieles.” *El Mundo*.

<https://www.elmundo.es/andalucia/2020/04/11/5e91ecfffc6c833b538b457e.html> [visitado el 12.04.2021].

<sup>52</sup> CIERCO, RAMÓN FERNÁNDEZ, V. GONZÁLEZ, PIÑAR, ALFONSO SANTAMARÍA, I. SANTAMARÍA, TRAYTER, VELASCO, COVID-19 y Derecho Público, cit., p. 129.

afectado a la libertad religiosa, difícilmente se habría infringido el contenido esencial de dicho derecho, por cuanto se podrían haber exteriorizado actos de culto individuales o actos colectivos, pero no presenciales.

### **5.3. Especial mención del derecho a la libertad de circulación y su régimen sancionador**

Sin duda, la medida más restrictiva y drástica que se pudo adoptar tras la aparición del COVID-19 fue el famoso confinamiento de 3 meses, amparado en el art. 7 RD que conllevó la limitación de la libertad de circulación reconocida en el art. 19 CE, en el art. 2 CEDH y en el art. 13 DUDH.

Aunque el art. 19 CE atribuye su titularidad a los españoles, también se extiende a los extranjeros conforme a los tratados internacionales y a la ley (art. 13.1 CE).

Partiendo de la base de que el art. 7.1 RD implanta una prohibición general de circulación por las vías y espacios públicos, lo que se ha podido conocer coloquialmente como “confinamiento” o “cuarentena”, lo cierto es que las limitaciones que han afectado a este derecho fundamental tienen un encaje en los arts. 11 a) y 12 LOEAS porque respetan la reserva de ley orgánica del art. 116.1 CE para establecer limitaciones y también la reserva de ley para su regulación<sup>53</sup>.

El hecho de que en la exposición de motivos del RD 463/2020 se diga que “*no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental*” y la realidad pueda ser otra distinta ha planteado un amplio debate sobre si la afectación de estos derechos se ha tratado de una suspensión propia de un estado de excepción o de sitio.

Sin embargo, no cabe duda de que el Gobierno creyó conveniente la declaración del estado de alarma al tratarse de una grave crisis fundamentada adecuadamente

---

<sup>53</sup> PEÑALVER I CABRÉ, A. (2020). Afectacions a la llibertat de circulació per la pandèmia de la COVID-19 i el seu règim sancionador en l'estat d'alarma. *Revista catalana de dret públic*, p. 105-124 <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i0.2020.3523> [visitado el 13.04.2021].

en el art. 4 b) LOEAES por tratarse de una epidemia de gran magnitud no sólo, a nivel nacional sino también a nivel mundial.

Para algunos autores como Álvarez García opinan que sí hubo suspensión de derechos fundamentales durante el estado de alarma por la prohibición expresa del art. 7 RD, respecto de la libre circulación bajo la amenaza de sanciones (penales y administrativas). Para éste: *“afirmar a continuación que nos hallamos ante una situación de limitación o restricción del derecho, no constituye más que una grosera manipulación del texto constitucional.”*<sup>54</sup>

De manera análoga Cotino Hueso piensa que la grave restricción de derechos que supuso el confinamiento se trataba de una suspensión de derechos, derivada de un estado de excepción encubierto o de un estado de alarma extralimitado y, por tanto, inconstitucional<sup>55</sup>.

Por otra parte, Cruz Villalón expone que la presente situación de emergencia es de tal magnitud que difícilmente la podríamos haber situado en ninguno de los estados de emergencia previstos, puesto que la extensión de estas medidas *“hacen difícil su descripción con arreglo a las categorías constitucionales disponibles.”*<sup>56</sup>

Lo que está claro es que no es fácil determinar si la libertad de circulación se limitó severamente, durante el primer estado de alarma por COVID-19 o, por el contrario, se trató de una suspensión atenuada de la misma. En todo caso, ha quedado patente la necesidad de reformar la LOEAES, de manera que se llegue a clarificar la distinción entre suspensión y limitación de derechos fundamentales y especificar también la regulación de medidas durante el estado de alarma para futuras crisis sanitarias como la presente.

Como se ha expuesto anteriormente, los derechos fundamentales pueden estar sujetos a límites, como es el principio de proporcionalidad, el cual fue respetado conforme a lo que dispone en la exposición motivos del RD 463/2020 cuando

---

<sup>54</sup> RAMÓN RIBAS, E. (2021). *Desobediencia, estado de alarma y COVID-19*. Tirant lo Blanch.

<sup>55</sup> RAMÓN RIBAS, “Desobediencia, estado de alarma y COVID-19”, cit., p. 30.

<sup>56</sup> RAMÓN RIBAS, “Desobediencia, estado de alarma y COVID-19”, cit., p. 32.

menciona que las medidas adoptadas eran “*imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma.*”

En cuanto a los tests de idoneidad y de necesidad se entiende que éstos no se habrían superado si antes de declarar el estado de alarma hubiera existido una certeza científica elevada que releva la falta de idoneidad del confinamiento en la lucha contra el COVID-19, o bien que se hubieran podido adoptar medidas más laxas.

La base de estas argumentaciones se encuentra en el ATC 40/2020, de 30 de abril, cuando el TC consideró que el confinamiento domiciliario iniciado en marzo fue idóneo y necesario por cuanto que “*las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales son las únicas que se han averado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha*” (FJ 4).<sup>57</sup>

Lo que muchos juristas y ciudadanos se preguntaron durante el estado de alarma es sí: ¿debía primar el derecho a la vida y el derecho a la protección de la salud sobre el derecho a la libertad deambulatoria?

Como se ha podido observar, el TC determinó adecuado a derecho y constitucional el confinamiento declarado, así como también lo expresó el Defensor del Pueblo, en la resolución del 3 de septiembre de 2020, cuando declaró que el confinamiento general se trataba de una “*jerarquía de derechos*” en virtud de la cual la libertad de circulación estaba subordinada al derecho a la vida y a la salud (FJ 10).<sup>58</sup>

Tras este análisis, cabe plantearse que el RD 463/2020 no tipifica infracciones penales y, como han señalado Presno Linera y Álvarez García, “*es materialmente una suspensión no sólo de la libertad deambulatoria sino de otras libertades que van unidas a ella,*”<sup>59</sup> como las de manifestación y/o reunión y la libertad al culto.

---

<sup>57</sup> RAMÓN RIBAS, “Desobediencia, estado de alarma y COVID-19”, cit., p. 110.

<sup>58</sup> “Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, en relación con las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus prórrogas [...]” El Defensor del Pueblo. (2020). [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/09/resolucion\\_estado\\_alarma.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/09/resolucion_estado_alarma.pdf) [visto el 24.04.2021].

<sup>59</sup> PRESNO LINERA, M. A., BRITO SISO, C., DOPICO GÓMEZ-ALLER, J., PÉREZ GONZÁLEZ, C., MAROTO CALATAYUD, M., ETXEBARRIA ZARRABEITIA, X., GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., ARROYO JIMÉNEZ, L., FAVIERES RUIZ, P., VALLE

Aunque bien es cierto que la declaración del estado de alarma está constitucionalmente fundamentada, ya que fue declarado mediante decreto, por el Gobierno, como establece el art. 116.2 CE y, existe también la LO 4/1981 que regula el estado de alarma y sus limitaciones, en este caso, la sospecha sobre la supuesta constitucionalidad recae sobre el art. 7 del RD.

Según Álvarez García, esta cuestión no admite dudas porque él opina que se suspendieron derechos fundamentales, concretamente del derecho a la libre circulación y entrando en conflicto con el art. 55.1 CE, dado que entiende que se prohibió la circulación por las vías públicas con una serie de excepciones a lista cerrada.

Para comprobar que se cumplían todas estas limitaciones previstas en el RD 463/2020 y evitar que la ciudadanía se “saltara el confinamiento”, se habilitó a los agentes de la autoridad, mediante la Orden INT/226/2020, a practicar comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que fueran necesarias, además de sancionar a aquellas personas que incumplieran dicho decreto.

Respecto al régimen sancionador que se encuentra regulado en el RD 463/2020, el precepto 20 del mismo se limitó a disponer que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes, durante el estado de alarma, iba a ser sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la LOEAES.

Cuando dicho precepto afirma con “arreglo a las leyes” está hablando, fundamentalmente, de dos leyes mencionadas en la Orden INT/226/2020: la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Para entender más en profundidad a qué sanciones se refería el Gobierno en caso de incumplimiento del Real Decreto, cabe adentrarse en la Ley de Seguridad

---

MARISCAL DE GANTE, M., OREJUDO PRIETO DE LOS MOZOS, P., GARCÍA RUIZ, A., JACINTO URANGA, A. (2020). Derechos Humanos ante la crisis del COVID-19, *Guías sectoriales COVID-19: Sección de Derechos Humanos*, p. 3-48. <https://intersindical.org/docs/guiaSectorialesDerechosHumanosCabogadosMadrid.pdf> [visto el 24.04.2021].

Ciudadana, la cual contiene una infracción administrativa grave que preceptúa que *“La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito (art. 36.6), sancionable con multa de 601 a 30.000 euros (art. 39).”*<sup>60</sup>

De hecho, el régimen sancionador que se ha aplicado en la mayoría de los casos por incumplimiento de las medidas de confinamiento ha sido la vía administrativa y, parte de responsabilidad tiene el Ministerio de Interior quien declaró el 14 de abril de 2020 que la desobediencia a la autoridad debía subsumirse en el art. 36.6 de la LO 4/2015.

De manera semejante, el CP castiga *“con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses a los que, sin estar comprendidos en el art. 550, resistieren o desobedecieren gravemente a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, o al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 556).”*<sup>61</sup>

La relación de esta normativa sancionadora con el incumplimiento de las limitaciones impuestas como el de la libertad de circulación ocasionó serias dudas sobre si debía considerarse delito a aquél que desobedeciera o se resistiera a la autoridad cuando fuera grave e imponerle una infracción administrativa cuando no lo fuera. Tampoco quedaba del todo claro que procediera imponer una sanción administrativa a aquellas personas que hubieran sido directamente denunciados sin haber sido previamente requeridos por los agentes, del mismo modo que, los órganos judiciales señalaron que no resultaba “constitucionalmente lícito” dar un paso al ámbito penal por el mero hecho de reincidir en infracciones administrativas fundadas en desobediencia o resistencia a la autoridad derivadas del art. 7 RD.<sup>62</sup>

Cabe aportar como ejemplo la noticia que fue publicada en la web del Poder Judicial en la sección TSJ Canarias, subsección Noticias Judiciales TSJ Canarias, noticia la

---

<sup>60</sup> RAMÓN RIBAS, “Desobediencia, estado de alarma y COVID-19”, cit., p. 13.

<sup>61</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE, 281 § (1995). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

<sup>62</sup> Auto del Juzgado de Instrucción nº4 de Vigo, de 24 de abril de 2020. <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/5d923b8639f2c7cb> [visitado el 26.04.2021].

cual tuvo gran trascendencia mediática. Ésta trata sobre un vecino de Telde que fue condenado, el 26 de marzo de 2020 por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de las Palmas de Gran Canaria, por un delito de desobediencia grave (art. 556.1 CC) y, al consiguiente pago de una pena de 4 meses de multa a razón de seis euros de cuota diaria por no cumplir con el confinamiento al ser sorprendido en el portal de la casa de su novia con intención de mantener relaciones sexuales, es decir, por una causa ajena a las que prevé el art. 7 del mentado RD.<sup>63</sup>

De acuerdo con Eduardo Ramón Ribas este supuesto no debería haberse considerado constitutivo de un delito de desobediencia grave porque la “*resolución judicial comporta una absoluta, y prohibida, invasión del espacio propio del Derecho sancionador administrativo*”<sup>64</sup> porque ello supone confundir su ámbito de aplicación con el del Derecho penal.

Hay que mencionar, por tanto, que el delito de desobediencia supone el “*acto de desobedecer un requerimiento personalmente dirigido al desobediente, y no la infracción de una norma general.*”<sup>65</sup> El TS, mismamente, ha desprovisto de sentido el mero hecho de catalogar como desobediencia a la autoridad el no cumplimiento del RD porque emana del poder ejecutivo porque esto supondría atribuir el delito de desobediencia a cualquier persona que infrinja el cumplimiento de cualquier mandato o prohibición contenido en cualquier disposición general.<sup>66</sup>

La Abogada General del Estado emitió un informe el 2 de abril de 2020 titulado “*Consulta sobre tipificación y competencia administrativa para tramitar y resolver procedimientos sancionadores para el incumplimiento de las limitaciones durante*

---

<sup>63</sup> “Condenado por burlar el confinamiento para mantener relaciones sexuales.” Poder Judicial España. (2020). <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Canarias/Noticias-Judiciales-TSJ-Canarias/Condenado-por-burlar-el-confinamiento-para-mantener-relaciones-sexuales> [visto el 27.04.2021].

<sup>64</sup> RAMÓN RIBAS, “Desobediencia, estado de alarma y COVID-19”, cit., p. 21.

<sup>65</sup> PRESNO LINERA, BRITO SISO, DOPICO GÓMEZ-ALLER, PÉREZ GONZÁLEZ, MAROTO CALATAYUD, ETXEBARRIA ZARRABEITIA, GONZÁLEZ DE LARA MINGO, ARROYO JIMÉNEZ, FAVIERES RUIZ, VALLE MARISCAL DE GANTE, OREJUDO PRIETO DE LOS MOZOS, GARCÍA RUIZ, JACINTO URANGA, “Derechos Humanos ante la crisis del COVID-19”, cit., p. 10.

<sup>66</sup> PRESNO LINERA, BRITO SISO, DOPICO GÓMEZ-ALLER, PÉREZ GONZÁLEZ, MAROTO CALATAYUD, ETXEBARRIA ZARRABEITIA, GONZÁLEZ DE LARA MINGO, ARROYO JIMÉNEZ, FAVIERES RUIZ, VALLE MARISCAL DE GANTE, OREJUDO PRIETO DE LOS MOZOS, GARCÍA RUIZ, JACINTO URANGA, “Derechos Humanos ante la crisis del COVID-19”, cit., p. 11.

*el estado de alarma*” manifestando que el mero incumplimiento de las medidas de confinamiento no puede conllevar una sanción en base en el art. 36 de la LOSC, sino que se requiere para ello que tras ser requerido el particular previamente por la autoridad, éste desobedezca dicho requerimiento.<sup>67</sup>

Con respecto al ámbito sanitario, ésta planteó la aplicación de otras leyes como la Ley 14/1986, de 25 de abril, general sanitaria que contiene infracciones graves o muy graves por el incumplimiento de requerimientos específicos por parte de las autoridades sanitarias, con sanciones de 3.005,07 euros a 15.025, 30 euros. Otra ley que hubiera sido más apropiado aplicar es la Ley 33/2011, de 4 de octubre, cuya finalidad tiene sancionar aquellas conductas que atenten contra la salud colectiva de las personas, sanciones que oscilan desde penas leves a muy graves.

Hay que mencionar, además, que tanto el art. 10 LOEAES como el art. 20 del RD no disponen de régimen sancionador propio y ambos recogen expresamente que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes será sancionado con arreglo a las leyes. Ambos artículos podrían haber tipificado infracciones y sanciones administrativas y esclarecer a qué régimen sancionador se remitía en especial para evitar los graves problemas de determinación sobre el mismo, así como establecer las necesarias especialidades del procedimiento sancionador sin vulnerar la reserva de ley (art. 25.1 CE).

Según Alexandre Peñalver i Cabré “*és incorrecta aquesta aplicació general i automàtica de la LOSC pels incompliments de les limitacions a la circulació, ja que només seria possible quan es produïssin situacions contràries a la seguretat ciutadana per la pandèmia de la COVID-19.*”<sup>68</sup> Lo que quiere decir Alexandre es que no cabe sancionar a la población, a través de la LOSC, la cual pretende asegurar la protección de las personas y los bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos (art. 1 LOSC).

---

<sup>67</sup> (2020). Violaciones de Derechos Humanos durante el Estado de Alarma. *Amnistía Internacional*, p. 1-23.

[https://www.es.amnesty.org/fileadmin/user\\_upload/Violaciones\\_ddhh\\_estado\\_de\\_alarma\\_junio\\_2020.pdf](https://www.es.amnesty.org/fileadmin/user_upload/Violaciones_ddhh_estado_de_alarma_junio_2020.pdf) [consultado el 29.04.2021].

<sup>68</sup> PEÑALVER I CABRÉ, “Afectacions a la llibertat de circulació”, cit., p. 116 [visitado el 29.04.2021].



Son muchos los juristas que no entienden el papel que ha jugado la LOSC con las sanciones interpuestas por el incumplimiento de las limitaciones a la circulación, ya que es más propio de un problema de orden público (estado de excepción), que de un problema de salud pública (estado de alarma).

### **5.3.1. El carácter meramente punitivo derivado del estado de alarma para el cumplimiento del confinamiento**

La declaración del estado de alarma y las medidas restrictivas adoptadas en el RD 463/2020 han supuesto un elevado número de sanciones, mayormente, administrativas del art. 36.6 LOSC, concretamente, el Ministerio de Interior registró hasta el 21 de mayo de 2020 8.473 detenidos<sup>69</sup> y hasta el 23 de mayo un total 1.044.717 propuestas de sanción (véase ANEXO V).<sup>70</sup>

Muchas personas han visto menoscabado el principio de necesidad atendiendo a la inaplicación de medidas menos restrictivas o alternativas que hubieran resultado insuficientes, para lidiar con el cumplimiento del confinamiento, que las directamente impuestas bajo sanciones y más cuando LOSC otorga a las fuerzas y cuerpos de seguridad poder de discrecionalidad para valorar cuándo se aprecia desobediencia, faltas de respeto o desobediencia a la autoridad.<sup>71</sup>

Este margen de discrecionalidad conllevó numerosas denuncias de personas que sí cumplían las causas justificativas de movilidad, teniendo en consideración sus causas o circunstancias específicas, incluso se llegaron a vivir situaciones en las que la autoridad sobrepasó el principio de proporcionalidad que su actuación requería.

---

<sup>69</sup> PEÑALVER I CABRÉ, “Afectacions a la llibertat de circulació”, cit., p. 114 [visitado el 29.04.2021].

<sup>70</sup> “Detenidos y propuestas de sanción por incumplimiento de las medidas del Real Decreto de Estado de Alarma.” Ministerio de Interior: Gobierno de España. (2021). <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11812971/Tabla+de+detenidos+y+propuestas+de+sancion%C3%B3n+23+de+mayo.jpg/c4f5ab0f-b573-4d3c-b3ec-6f6de3fed626?t=1590317116233> [visto el 29.04.2021].

<sup>71</sup> (2020). “Violaciones de Derechos Humanos durante el Estado de Alarma”, cit., p. 11.

Sin ir más lejos, Amnistía Internacional ha sido testimonio de situaciones en las que los agentes se han valido de los arts. 37.4 (faltas de respeto a los agentes) y 36.23 (el uso no autorizado de imágenes de la autoridad) para sobrepasar límites con respecto a las actuaciones policiales necesarias para cumplir el confinamiento domiciliario.

Uno de los ejemplos que cabe reseñar fue el de un hombre, Roberto Peña quien tras haber estado ayudando a su madre, una mujer con movilidad reducida fue interceptado el 1 de abril de 2020 por una patrulla militar que le preguntó el motivo de su desplazamiento y le pidió que se identificara. A lo que Roberto reclamó si podía enseñárselo él mismo sin necesidad de que el agente tocara el DNI porque no llevaba guantes ni mascarilla. Ante este suceso, el policía realizó una llamada a la policía local y al Cuerpo Nacional de Policía, quienes se presentaron en el lugar más tarde. El policía local le pidió de nuevo que se identificara y mientras visualizaba el DNI de Roberto, éste último sacó el móvil y en el acto el policía se lo arrebató de un manotazo pensando que lo estaba grabando. Roberto tuvo que enseñarle al agente que no había grabado nada y, además comprobaron si era cierto que había estado cuidando de su madre a través de una llamada realizada a la misma que terminó por confirmar que Roberto no se saltó el confinamiento. Aun así, los agentes le hicieron entrega de un boletín de denuncia que indicaba *“la comisión de una infracción del art. 37.4 de la LOSC.”*<sup>72</sup>

### **5.3.2. Actuaciones policiales contrarias a los derechos humanos**

Aunque ha sido necesaria e imprescindible la participación de la policía como método de control y seguridad a la hora de comprobar que todas las personas cumplieran el confinamiento con la clara finalidad de reducir la propagación del virus y el número de fallecidos, han sido muchas las situaciones en las que la policía se ha tomado la justicia por su propia mano atentando contra el principio de proporcionalidad. Esas actitudes desproporcionadas que tuvieron algunos agentes para hacer cumplir la ley no pueden contemplarse como una circunstancia

---

<sup>72</sup> (18.06.2020). “Violaciones de Derechos Humanos durante el Estado de Alarma”, cit., p. 14.

excepcional y correcta para el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos sobre el uso de la fuerza.<sup>73</sup>

La ONG Rights International Spain recopiló alrededor de 70 casos de discriminación y abuso policial, incluidos casos de perfiles raciales y uso ilícito de la fuerza, entre el 15 de marzo y el 2 de mayo de 2020 en España.<sup>74</sup>

Además, fueron muchos los vídeos publicados en redes sociales y otras plataformas online en el que se aprecia cómo los policiales aprovechando el momento de la detención e identificación de personas hacían uso ilegítimo del poder que le confería la ley.

Uno de los vídeos que tuvo cierta repercusión es aquél en el que puede verse a un hombre y una mujer que viajan en automóvil, que fueron detenidos por unos agentes el 19 de abril de 2020. Uno de los policías le pide al hombre que se baje los pantalones y la ropa interior en plena calle y, posteriormente le propina un empujón, situación ante la cual la mujer decidió ponerse en medio del hombre y el agente al momento que imploraba que lo dejara en paz. Tras el suplico de la mujer, ésta fue tirada al suelo, por varios policías, mediante violentos empujones y a golpe de porra.<sup>75</sup>

Otro de los vídeos se trata del publicado el 29 de marzo de 2020 donde se puede apreciar una detención violenta, por tres agentes de la Ertzaintza, de un joven norteafricano con problemas mentales y de su madre. En el vídeo queda constancia de los golpes que le propinaron con la porra los agentes tanto al hijo como a su madre, la cual intentaba expresar que su hijo tenía problemas psicológicos.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> (18.06.2020). “Violaciones de Derechos Humanos durante el Estado de Alarma”, cit., p. 18.

<sup>74</sup> (18.06.2020). “Violaciones de Derechos Humanos durante el Estado de Alarma”, cit., p. 14.

<sup>75</sup> (13.05.2020). Actuación policial durante la pandemia: violaciones de derechos humanos en Europa durante la aplicación de medidas contra la COVID-19. *Amnistía Internacional*, p. 6-37. <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0125112020SPANISH.pdf> [visitado el 30.04.2021].

<sup>76</sup> (24.06.2020). *Amnistía Internacional documenta tres casos de abusos policiales en España durante el estado de alarma*: La organización denuncia “docenas” de multas a personas sin hogar por deambular por la calle durante el confinamiento. *El País*. <https://elpais.com/espana/2020-06-23/amnistia-internacional-documenta-tres-casos-de-abusos-policiales-en-espana-durante-el-estado-de-alarma.html> [visto el 30.04.2021].

## 6. Conclusiones

A la vista de todo lo expuesto en este trabajo y por más que se ha intentado defender la constitucionalidad de las limitaciones adoptadas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, durante el estado de alarma, ha quedado patente mediante el debate jurisprudencial y doctrinal, que esta normativa no ha tenido un buen encaje en el texto constitucional. Como bien se ha visto en la jurisprudencia del TC se admite la limitación de derechos fundamentales, pero es evidente que cualquier estado excepcional regulado en cualquier constitución provoca una incidencia sobre el contenido esencial del estado constitucional democrático.

Una declaración de un estado de alarma sin suspender derechos supone restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho tan evidente resulta que el TC reconoció expresamente que supone afectaciones en forma de restricciones y límites a derechos fundamentales y es que no podría ser de otro modo.

Otra de las cuestiones que pretendía abordar con este trabajo es resolver la duda que muchos se plantearon sobre si el hecho de haber suspendido derechos fundamentales (art. 55.1 CE) llevaba aparejada consigo un estado de excepción o de sitio encubierto. Lo cierto es que ha quedado jurídicamente probado que procedía un estado de alarma en tanto que es el instrumento constitucional que más se adecuaba a la situación epidemiológica que estábamos viviendo por encuadrarse en las disposiciones de los arts. 116 CE y 4 b) LOEAES.

Personalmente pienso que, aunque es difícil trazar la línea fronteriza entre la limitación y la suspensión, sí se ha producido una afectación de los derechos fundamentales al haber estado sometidos a condiciones del ejercicio a límites severísimos.

A pesar de ello, cabe remarcar los aspectos positivos que se han podido sustraer la declaración del estado de alarma como fue y hoy en día, continúa siendo la comunicación parlamentaria del conjunto de medidas que se adoptaron y que siguen adoptándose actualmente, durante la vigencia del RD 926/2020, de 25 de octubre, que finaliza el 9 de mayo de 2021. Esta comunicación parlamentaria de las Comunidades Autónomas con el Gobierno ha permitido conocer la situación

epidemiológica en la que se encontraba cada una permitiéndose así aumentar o disminuir las restricciones para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Bajo mi humilde opinión, aunque es totalmente válida la respuesta que dio el Gobierno socialista el 14 de marzo declarando el estado de alarma a través del RD 463/2020 y sus sucesivas prórrogas, creo que a la vista de todas las incógnitas que han sobrevolado sobre su falta de encuadramiento en el marco constitucional y con respecto a la normativa de emergencias sanitarias, cabe plantearse la necesidad de establecer unas leyes que establezcan el contenido, *stricto sensu*, de los límites y/o suspensiones que deberán adoptarse ante un estado de alarma, excepción o de sitio, cuya finalidad sea distinguir fácilmente su correcto encaje en cualquiera de esas herramientas constitucionales. No tan sólo los límites y su regulación, sino también las consecuencias concretas que tendrán su incumplimiento mediante la clara y precisa remisión a la normativa sancionadora que corresponda.

## 7. Bibliografía/webgrafía

### ◁ Legislación y jurisprudencia:

Constitución Española de 29 de diciembre de 1978, BOE 311 § (1978).

Capítulo primero, Ley Orgánica 4/198, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, BOE 134 § (1981). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA, BOE, 294 § I (2010). [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-18652#:~:text=A%2D2010%2D18652-Real%20Decreto%201611%2F2010%2C%20de%203%20de%20diciembre%2C%20por,la%20entidad%20p%C3%ABblica%20empresarial%20AENA.&text=Publicado%20en%3A,a%20101079%20\(1%20p%C3%A1g.%20\)](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-18652#:~:text=A%2D2010%2D18652-Real%20Decreto%201611%2F2010%2C%20de%203%20de%20diciembre%2C%20por,la%20entidad%20p%C3%ABblica%20empresarial%20AENA.&text=Publicado%20en%3A,a%20101079%20(1%20p%C3%A1g.%20))

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 67 § (2020). <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>

Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 86 § I (2020). <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/pdfs/BOE-A-2020-4155.pdf>

Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 101 § I (2020). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4413>

Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 115 § I (2020). <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4652-consolidado.pdf>

Real Decreto, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19, BOE, nº 129 § I (2020). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4902>

Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19, BOE, nº 145 § I (2020). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243>

Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, BOE, 159 § (2020). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5767>

Decreto 63/2020, de 18 de junio, de la nueva gobernanza de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 y de inicio de la etapa de la reanudación en el territorio

de Cataluña, DOGC, 063 § Disposiciones (2020).  
<https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=875723>

Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217 A (III) § (1948).  
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea § (2012).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, BOE, 170 § (1983).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE, 281 § (1995). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

Auto 7/2012, de 13 de enero, Recurso de amparo 1598-2011.  
[http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22718#complete\\_resolucion](http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22718#complete_resolucion)

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 151/2020, de 30 de abril, de 2020.  
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/cc7567665d43f993/20200507> [accedido el 10.03.2021].



Sentencia del Tribunal Constitucional 193/2011, de 12 de diciembre.  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/22641> [visto el 10.03.2021].

Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2000, de 14 de febrero.  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4026> [accedido el 10.03.2021].

Sentencia del Tribunal Constitucional 195/2003, de 27 de octubre.  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4970> [visitado el 10.03.2021].

Auto 40/2020, de 30 de abril, Recurso de amparo nº 2056-2020.  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26279> [visitado el 10.03.2021].

“Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, en relación con las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus prórrogas [...]” El Defensor del Pueblo. (2020). [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/09/resolucion\\_estado\\_alarma.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/09/resolucion_estado_alarma.pdf) [visto el 24.04.2021].

Auto del Juzgado de Instrucción nº4 de Vigo, de 24 de abril de 2020.  
<https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/5d923b8639f2c7cb> [visitado el 26.04.2021].

◁ Libros:

CIERCO, C., RAMÓN FERNÁNDEZ, T., V. GONZÁLEZ, J., PIÑAR, J.L., ALFONSO SANTAMARÍA, J., I. SANTAMARÍA, A., TRAYTER, J. M., VELASCO, F. (2020). *COVID-19 y Derecho Público: (durante el estado de alarma y más allá)*. Tirant lo Blanch.

RAMÓN RIBAS, E. (2021). *Desobediencia, estado de alarma y COVID-19*. Tirant lo Blanch.

◁ Artículos en publicaciones electrónicas:

SANDOVAL, J. C., “Presupuestos del Estado de Alarma y repercusiones penales: A propósito de la crisis de los controladores civiles de tránsito aéreo”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 14 (2012), p. 11:7, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4399774> [visitado el 18.01.2021].

LAFUENTE, J. M., “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 31 (2014), p. 31, en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8441> [visitado el 18.01.2021].

TORRES CEREIJO, E., “El cierre del espacio aéreo en 2010: La huelga de los controladores aéreos”, *Buleria*, p. 8, en <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/10235/Torres%20Cereijo,%20El%20ena.pdf?sequence=1> [visitado el 02.03.2021].

GONZÁLEZ-MANSO RODRÍGUEZ, D., “Estado de alarma en España. A propósito de los controladores aéreos de 2010”, Dipòsit Digital UB, p. 28, en <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/137365/1/Estado%20de%20Alarma%20en%20Espa%C3%B1a.%20Daniel%20Gonz%C3%A1lez-Manso%20Rodr%C3%ADguez%2C%20E6..pdf> [visitado el 01.03.2021].

VIDAL PRADO, C. y DELGADO RAMOS, D., Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, p. 243-265. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3723257> [visitado el 01.03.2021].

Diario El Mundo, “Caos aéreo: Las 72 horas que marcaron a España”, en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/12/04/espana/1291465385.html> [accedido el 23/05/2019].

Organización Mundial de la Salud. “Información sobre la COVID-19.” (10 de noviembre de 2020). <https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19> [visitado el 23.05.2021].

BROTAT I JUBERT, R. (2020). Cent dies d’estat d’alarma: el Reial Decret 463/2020 i la limitació dels drets fonamentals dels ciutadans. *Revista catalana de dret públic*, p. 38-53.

<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i0.2020.3524>

Consejo de Ministros. “El Gobierno aprueba un plan de desescalada que se prolongará hasta finales de junio.” La Moncloa. (28 de abril de 2020).

[https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/280420-consejo\\_ministros.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/280420-consejo_ministros.aspx) [visitado el 26.04.2021].

RAMÍREZ, R. (2020). Acceso a los lugares de culto y ceremonias religiosas durante el estado de alarma decretado por la epidemia del COVID-19. *Actualidad jurídica iberoamericana*, (12 bis), p. 24-31

[http://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2020/05/2.\\_Rosa\\_Ram%C3%ADrez\\_pp.\\_24-31.pdf](http://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2020/05/2._Rosa_Ram%C3%ADrez_pp._24-31.pdf) [visitado el 12.04.2021].

FERRI, N. (11 de abril de 2020). “La Policía desaloja la Catedral de Granada en plena homilía del arzobispo con una veintena de fieles.” *El Mundo*.

<https://www.elmundo.es/andalucia/2020/04/11/5e91ecfffc6c833b538b457e.html> [visitado el 12.04.2021].

PEÑALVER I CABRÉ, A. (2020). Afectacions a la llibertat de circulació per la pandèmia de la COVID-19 i el seu règim sancionador en l'estat d'alarma. *Revista catalana de dret públic*, p. 105-124  
<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i0.2020.3523> [visitado el 13.04.2021].

PRESNO LINERA, M. A., BRITO SISO, C., DOPICO GÓMEZ-ALLER, J., PÉREZ GONZÁLEZ, C., MAROTO CALATAYUD, M., ETXEBARRIA ZARRABEITIA, X., GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., ARROYO JIMÉNEZ, L., FAVIERES RUIZ, P., VALLE MARISCAL DE GANTE, M., OREJUDO PRIETO DE LOS MOZOS, P., GARCÍA RUIZ, A., JACINTO URANGA, A. (2020). Derechos Humanos ante la crisis del COVID-19, *Guías sectoriales COVID-19: Sección de Derechos Humanos*, p. 3-48.

<https://intersindical.org/docs/guiaSectorialesDerechosHumanosCabogadosMadrid.pdf> [visto el 24.04.2021].

“Condenado por burlar el confinamiento para mantener relaciones sexuales.” Poder Judicial España. (2020). <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Canarias/Noticias-Judiciales-TSJ-Canarias/Condenado-por-burlar-el-confinamiento-para-mantener-relaciones-sexuales> [visto el 27.04.2021].

(2020). Violaciones de Derechos Humanos durante el Estado de Alarma. *Amnistía Internacional*, p. 1-23.

[https://www.es.amnesty.org/fileadmin/user\\_upload/Violaciones\\_ddhh\\_estado\\_de\\_alarma\\_junio\\_2020.pdf](https://www.es.amnesty.org/fileadmin/user_upload/Violaciones_ddhh_estado_de_alarma_junio_2020.pdf) [consultado el 29.04.2021].

“Detenidos y propuestas de sanción por incumplimiento de las medidas del Real Decreto de Estado de Alarma.” Ministerio de Interior: Gobierno de España. (2021). <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11812971/Tabla+de+detenidos+y+propuestas+de+sanci%C3%B3n+23+de+mayo.jpg/c4f5ab0f-b573-4d3c-b3ec-6f6de3fed626?t=1590317116233> [visto el 29.04.2021].

(13.05.2020). Actuación policial durante la pandemia: violaciones de derechos humanos en Europa durante la aplicación de medidas contra la COVID-19. *Amnistía Internacional*, p. 6-37.

<https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0125112020SPANISH.pdf> [visitado el 30.04.2021].

(24.06.2020). *Amnistía Internacional documenta tres casos de abusos policiales en España durante el estado de alarma*: La organización denuncia “docenas” de

multas a personas sin hogar por deambular por la calle durante el confinamiento. El País. <https://elpais.com/espana/2020-06-23/amnistia-internacional-documenta-tres-casos-de-abusos-policiales-en-espana-durante-el-estado-de-alarma.html> [visto el 30.04.2021].

## 8. Anexos

### ANEXO I: Infografía explicativa de las medidas adoptadas en el RD 463/2020.

**INFORMA**  
**RD 463/2020 del 14 de marzo**



**¿Qué es el Estado de Alarma?**

El estado de alarma, previsto en el artículo 116 de la Constitución y desarrollado en una ley orgánica de 1981, permite que en casos de gravedad como "crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves"



La autoridad en todo el territorio es del Gobierno de España

**Limites a la libre circulación**

Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

**Racionamiento y desabastecimiento**

Impedir que con el aislamiento se produzca un desabastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios.

**Limitación de la propiedad**

Ejecutivo está legitimado para "practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias".

**Fuerzas de seguridad.**

Los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales quedarán bajo las órdenes directas del titular del Ministerio del Interior en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

**Restricciones en los transportes.**

En relación con todos los medios de transporte recortan a la mitad sus servicios, si bien en el caso de las Cercanías ferroviarias funcionarán al 100%.

**Abiertos: tiendas de alimentación, farmacias, peluquerías**

Quedan abiertas tiendas de alimentación, farmacias, ópticas, estancos, tintorerías, peluquerías, tiendas de animales, ortopedias, tecnológicas.

**PUBLICIDAD**

**BOE**  
00 Horas del 15 marzo

La publicidad de esas medidas es fundamental, por lo que la ley prevé que una vez declarado el estado de alarma se publicará "de inmediato en el Boletín Oficial del Estado (BOE), y difundirá obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación".

**Procedimiento**

El Consejo de Ministros tendría que aprobarlo por decreto y establecer una duración no superior a 15 días, aunque la ley permite prórrogas previo paso por el Congreso: "En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso

**Toda la sanidad al servicio del ministerio.**

Todas las Autoridades civiles de la Administraciones Públicas del territorio nacional, y en particular las sanitarias, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas del Ministro de Sanidad.

**Suspendida la actividad educativa presencial.**

Queda suspendida la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza.

Fuente: (C. Intersindical, 2020), C. Intersindical. (2020). #CORONAVIRUS #COVID-19 INFORMACIÓN. Obtenido de <https://www.intersindical.es/coronavirus/index.html>



**ANEXO II: Medidas adoptadas para pasear a los perros durante el confinamiento domiciliario.**



Fuente: (G. Asis, 2020), G. Asis. (26 de 03 de 2020). *Portal Veterinaria*. Obtenido de <https://www.portalveterinaria.com/animales-de-compania/actualidad/33132/pautas-para-pasear-al-perro-durante-el-estado-de-alarma-por-el-coronavirus.html>



### ANEXO III: Fases de desescalada del confinamiento hacia una nueva normalidad.



Fuente: (C. Intersindical, 2020), C. Intersindical. (2020). #CORONAVIRUS #COVID-19 INFORMACIÓN. Obtenido de <https://www.intersindical.es/coronavirus/index.html>

**ANEXO IV:** *Visualización del desalojo de la Catedral de Granada.*



Fuente: (G. Digital, 2020), G. Digital. (10 de 04 de 2020). *La catedral de Granada es desalojada en pleno confinamiento.* YouTube. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=cej0780Yboc&ab\\_channel=GranadaDigital](https://www.youtube.com/watch?v=cej0780Yboc&ab_channel=GranadaDigital)

**ANEXO V: Detenidos y propuestas de sanción por incumplimiento de las medidas del RD 463/2020.**



**DETENIDOS Y PROPUESTAS DE SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DEL REAL DECRETO DE ESTADO DE ALARMA**

**21 DE MAYO**

CUERPO	DETENIDOS	TOTAL ACUMULADO DETENIDOS	PROPUESTA DE SANCIÓN	TOTAL ACUMULADO PROPUESTAS DE SANCIÓN
POLICÍA NACIONAL	10	3.783	1.382	271.446
GUARDIA CIVIL	3	1.230	2.165	295.177
ERTZAINZA	1	321	105	12.419
MOSSOS D'ESQUADRA	4	551	350	69.839
POLICÍA FORAL	0	26	32	2.790
POLICÍAS LOCALES	13	2.561	3.804	377.128
C.G. POLICÍA CANARIA	0	1	1	813
<b>TOTAL ESPAÑA</b>	<b>31</b>	<b>8.473</b>	<b>7.839</b>	<b>1.029.612</b>

Los datos de detenidos y propuestas de sanción son los registrados a lo largo del 21 de mayo. Los datos acumulados son todos los registrados desde la entrada en vigor del estado de alarma hasta las 24.00 horas del 21 de mayo.

Fuente: (PEÑALVER I CABRÉ A. , 2020), PEÑALVER I CABRÉ, A. (2020). Afectacions a la llibertat de circulació per la pandèmia de la COVID-19 i el seu règim sancionador en l'estat d'alarma. *Revista catalana*, 105-124. Obtenido de <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i0.2020.3523>

